

На правах рукописи

Хохолев Денис Евгеньевич

**Управление Пермским наместничеством
(1780-1796 гг.)**

Специальность 07.00.02 - Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Екатеринбург

2003

Работа выполнена в Институте истории и археологии Уральского отделения Российской академии наук

Научный руководитель: кандидат исторических наук
Игорь Васильевич Побережников

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Нина Адамовна Миненко
кандидат исторических наук
Николай Георгиевич Павловский

Ведущее учреждение: Уральский государственный педагогический университет

Защита состоится 1^{го} декабря 2003 г. в 17 часов на заседании диссертационного совета Д 004.011.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора исторических наук при Институте истории и археологии Уральского отделения Российской академии наук (620026, г. Екатеринбург, ул. Р. Люксембург, 56)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института истории и археологии УрО РАН

Автореферат разослан 11 ноября 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат исторических наук



Е. Т. Артемов

I. Общая характеристика работы.

Актуальность темы. Государство является важнейшей составной частью социально-политической системы общества, оказывающей всестороннее существенное воздействие на его функционирование. Воссоздание объективной, адекватной, полной картины прошлого возможно только с учетом истории государственности, влияния государственных и политических учреждений на развитие общества в целом. В отношении истории России это утверждение более чем справедливо. Многие качественные изменения в социально-экономической, политической и культурной жизни российского общества, без которых немислима наша история, оказались спровоцированными деятельностью государственного аппарата, и изучать их, не уделяя должного внимания этой деятельности, невозможно.

Региональная направленность исследования актуальна сейчас, потому что еще не завершилось складывание государственного и общественно-политического устройства постсоветской России. До сих пор не сделан окончательный выбор - вернуться к жесткому, директивному, центростремительному стилю управления страной, когда управленческие ресурсы максимально концентрируются в командном центре, или же попытаться построить такую систему федеральных органов, которая будет лишь координировать развитие самостоятельных регионов и проводить в жизнь результаты их сотрудничества. В этом плане представляет определенный интерес исторический опыт губернской реформы Екатерины II, в ходе которой децентрализация управления Российской империей, передача части полномочий центра в руки наместников сопровождалась укреплением местной губернской администрации.

Изучение аппарата управления наместничеством, равно как и любой другой исторически значимой системы регуляции, является актуальным, поскольку данный аппарат является сложным и до настоящего времени малоисследованным объектом.

Цель данного исследования - изучить на базе различных видов источников систему органов местного управления Пермского наместничества, ее структуру и характерные для нее механизмы управления, выявить особенности формирования данной системы и причины ее дальнейшего реформирования.

Задачи исследования:

1. Изложить историю проведения губернской реформы на Среднем Урале.
2. Проанализировать структуру сложившейся в ходе реформы системы органов местного управления Пермского наместничества, изучив созданные в нем государственные учреждения, их функции, компетенцию и порядок работы.

3. Проанализировать деятельность местных государственных учреждений наместничества, изучив характерные для нее управленческие ситуации и механизмы их разрешения.

Объект исследования – местное управление в России в последней четверти XVIII в.

Предмет исследования — организация управления территорией Среднего Урала в ходе губернской реформы, система органов местного управления Пермского наместничества и характерные для нее управленческие механизмы.

Территориальные рамки исследования включают в себя территорию Среднего Урала, полностью вошедшую в состав Пермского наместничества.

Хронологические рамки исследования: 1780 г. – 1796 г. Нижняя грань – начало проведения губернской реформы на Среднем Урале по указу Екатерины II от 7 мая 1780 г. Верхняя грань – упразднение наместничеств указом Павла I от 31 декабря 1796 г.

Методологической основой диссертации является системный подход к изучению истории государственных учреждений. Любая система, в том числе система органов местного управления, представляет собой такую целостную совокупность элементов реальности, взаимодействие которых обуславливает возникновение у этой совокупности новых интегративных качеств, не присущих образующим ее элементам. Государственные учреждения, созданные на Среднем Урале в ходе губернской реформы, выполняли разные функции, но в ходе их взаимодействия решалась общая, более масштабная задача – управление регионом в целом. Поэтому в диссертации изучены не просто государственные учреждения Пермского наместничества, а система органов управления этим наместничеством.

Методы исследования. В соответствии с методологической основой диссертации ведущим методом исследования является историко-системный метод. При изучении управленческих ситуаций применялся также выборочный метод.

Историография проблемы. Автором работы проанализирован обширный круг монографий и статей по истории местного управления в России в последней четверти XVIII в., региональная литература по истории Пермского края этого периода. Историографический анализ позволил выяснить:

- а) какими видят историки цели проведения губернской реформы;
- б) в какой мере, с их точки зрения, положения реформы были реализованы;
- в) как оценивают ученые управленческие процессы в местном государственном аппарате, а также причины реформ Павла I.

Начало изучения истории местного управления отечественными учеными приходится на вторую половину XIX в., когда эту тему разрабатывали представители «государственной» шко-



лы¹. Главной проблемой отечественной истории они считали историю русского государства. Весь процесс реформирования государственного аппарата понимался как инициируемое и направляемое властью поступательное движение от самодержавно-крепостнической формы правления к конституционной монархии европейского образца.

Целью губернской реформы «государственники» считали децентрализацию местного управления с передачей новым органам функций прежних коллегий. Реформа должна была унифицировать систему органов местного управления, отделить административные учреждения от судебных, привлечь в них сословия, тем самым давая населению стимул к саморазвитию и общественной деятельности. Непосредственное управление регионами возлагалось на губернаторов, а наместникам, облеченным широкими полномочиями, полагалось надзирать за этим и проводить положения реформы в жизнь. Учреждением должности наместника сенатский надзор как бы переносился из центра империи в провинцию.

К отрицательным аспектам реформы «государственники» относили формально-фискальный принцип образования губерний. Говоря о практическом осуществлении реформы, они указывали на фактическое единовластие наместника в губернском правлении, несмотря на коллегиальный характер этого органа, финансовую и кадровую слабость приказов общественно-го призрения. Наряду со слабым законодательным разграничением сфер деятельности наместника и губернатора, полиции и органов городского самоуправления это свидетельствовало о том, что концепция реформы была разработана не достаточно. С точки зрения «государственной школы», это не слишком умаляет ее достоинств, обусловленных прогрессивностью направления реформирования, которая и обеспечила большей части екатерининских учреждений длительный срок существования. Преобразование местного управления при Павле I было вывано расхождениями между положениями реформы и их практическим воплощением. Содержание управленческих процессов историков «государственной школы» не интересовало.

Из специальных работ XIX в., касающихся темы диссертации, следует отметить капитальный труд А. В. Романовича-Славянского по истории дворянского сословия в послепетровский период и очерк А. М. Лоранского по истории управления горнозаводской промышлен-

¹ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864; Он же. Полицейское право. Т. 1. СПб., 1874; Он же. Русское государственное право. Т. 1. СПб. - М., 1866; Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России// Политика, история, администрация. СПб. - М., 1871. С. 415-445; Он же. Начала русского государственного права. Т. 3. СПб., 1883; Он же. Переустройство нашего местного управления// Собр. соч. Т. 8. СПб., 1903. С. 531-563; Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912; Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. 1. СПб., 1875; Ивановский В. В. Русское государственное право. Т. 1. Ч. 2. Казань, 1898.

ностью России². По мнению последнего, кризис металлургической отрасли в конце XVIII в. мог быть косвенной причиной реформ Павла I.

В период либерализации общественной мысли в России в начале XX в. появилось немало научных исследований, в центре внимания которых находится история местного самоуправления³. Авторы этих работ образовали в отечественной историографии направление, которое не так давно было принято называть «кадетским». Они не отрицали громадной роли государства в нашей истории, однако залогом прогресса в его развитии считали становление самоуправляющихся органов с постепенной передачей им (и не обязательно по доброй воле правительства) полномочий прежних административных учреждений.

Губернская реформа, расширившая права сословий в управлении, считалась в «кадетской» историографии прогрессивным явлением. Однако ее практическое осуществление оказалось далеким от замыслов преобразователей. Неограниченно широкие полномочия генерал-губернаторов вели к произволу, а не прогрессу. В конце концов это вызвало упразднение наместничеств. В целом историки начала XX в. разделяли и развивали созвучные им идеи «государственной школы» – о децентрализации и унификации местных учреждений, финансовой слабости приказов общественного призрения, бездеятельности так удачно придуманных Екатериной II совестных судов. В начале XX в. была написана и единственная крупная работа, посвященная непосредственно губернской реформе⁴.

С утверждением в науке марксистско-ленинской идеологии внимание ученых было сконцентрировано на изучении проблем социально-экономической истории России. Поэтому в советский период было создано значительно меньше капитальных работ по истории государственного управления, в том числе местного⁵. В их основу был положен классовый подход. Любая реформация государственного аппарата в обществе, где есть эксплуататоры и эксплуатируемые, должна была трактоваться учеными как попытка первых сохранить власть над последними в

² Лоранский А. М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России. СПб., 1900; Романович-Славатинский А. В. Дворянство в России от начала XVIII в. до отмены крепостного права. Киев, 1912.

³ Блинов И. Губернаторы. СПб., 1905; Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. М., 1909; Он же. Из истории законодательства в России XVII-XIX вв. Ростов-н/Д, 1904; Он же. Местное самоуправление в России IX-XIX вв. П., 1917; Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910.

⁴ Григорьев В. А. Реформа местного управления при Екатерине II («Учреждение о губерниях» 7 ноября 1775 г.). СПб., 1910.

⁵ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; Желудков В. Ф. Введение губернской реформы 1775 г.// Учен. записки ЛГПИ. Л., 1962. Т. 229. С. 197-226; Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия во второй половине XVIII в. М., 1956; Павлова-Сильванская М. П. Социальная сущность областной реформы Екатерины II// Абсолютизм в России. М., 1964. С. 468-491.

изменяющихся социально-экономических условиях. Классовый подход изначально определял базовые параметры оценок губернской реформы советскими историками:

1. Целью реформы было сохранить и укрепить крепостническую монархию после крестьянской войны 1773-1775 гг. Отныне «пугачевщина» – главная причина преобразований (дореволюционные историки считали ее причиной, но далеко не главной).

2. Из проекта реформы было реализовано лишь то, что выгодно помещикам и самодержавию, остальное – ширма «просвещенного абсолютизма» Екатерины II.

3. Дальнейшее реформирование местного государственного аппарата при Павле I было вызвано продолжающимся разложением феодально-крепостнической системы.

Основываясь на этих идеологических посылах, большинство советских историков оценивало преобразования Екатерины II следующим образом. Реформа достигла своей цели: государственный аппарат на местах был укреплен, в первую очередь благодаря участию в нем дворян-крепостников. Вследствие этого уровень социальной напряженности в крестьянской среде на некоторое время снизился. Как бы оправдываясь за столь высокую оценку деятельности эксплуататорского режима, ученые отмечали, что «новые учреждения обходились дорого, действовали крайне медленно, коллегиальный порядок деятельности многочленных по составу учреждений ... порождал невиданную волокиту»⁶.

Господство дворян на местах в результате реформы было обеспечено их контролем над собственными и крестьянскими сословными органами суда. Принцип «разделения властей» только провозглашался – на деле суд оставался в прямой зависимости от администрации. Постоянным объектом критики советской историографии были приказы общественного призрения – их деятельность была объявлена примером показной благотворительности самодержавия.

В работах некоторых ученых определенное внимание уделялось истории управления русским городом⁷. В целом же советские исследователи внесли не слишком большой вклад в изучение истории местного управления в России в последней четверти XVIII в. В основном, они осуществили переориентировку достижений ученых дореволюционного периода в соответствии с официальными идеологическими установками. По-прежнему не привлекали внимания исследователей управленческие процессы прошлого.

Кардинальные изменения социально-экономической и общественно-политической жизни, происшедшие в нашей стране за последние семнадцать лет, повлияли на развитие отечественной исторической науки. В изучении истории государственных учреждений наблюдается от-

⁶ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 130.

⁷ Клокман Ю. Г. Социально-экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. М., 1967; Рабцевич В. В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984.

каз многих исследователей от классового подхода, смягчаются оценки как деятельности органов управления в целом, так и руководивших ими чиновников⁸. Растет интерес ученых к индивидуальному облику «человека в штатском», сделано несколько серьезных попыток социальной характеристики чиновничества, в том числе провинциального.

С момента крушения тоталитарного режима важнейшей проблемой развития России является построение правового государства. Поэтому современная наука уделяет много внимания истории развития отечественного права, судебных учреждений и органов самоуправления. Налицо стремление ученых к созданию энциклопедических, обзорных трудов в широких хронологических рамках, которые должны подвести итоги всего предыдущего изучения многих крупных проблем, касающихся и истории местного управления⁹.

Из историков-краеведов основной вклад в изучение истории управления Пермским наместничеством внесли: в XIX в. – Г. И. Балбашевский, А. А. Дмитриев и В. Верхоланцев, в XX в. – И. К. Кирьянов, В. В. Мухин, А. М. Белавин, М. Г. Нечаев. Их главная заслуга – введение в научный оборот массы сведений, ставших первоначальной базой для изучения истории Пермского края.

Историографический анализ показывает, что в отечественной науке не сложилась единая точка зрения на значение сословного представительства в органах управления наместничествами, полноту реализации положений губернской реформы, причины дальнейших преобразований местного управления при Павле I. В сочетании с полной неисследованностью управленческих процессов это говорит о том, что изучение истории местного управления в России в последней четверти XVIII в. далеко не исчерпало своих возможностей,

Источниковую базу исследования составил широкий круг опубликованных и архивных источников.

Подавляющее большинство *законодательных актов* почерпнуто из Полного собрания законов Российской империи. Самым значимым из них является «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи»¹⁰. В нем дана подробная регламентация системы местных государственных учреждений, их компетенции и деятельности. Изучение законодательных актов позволяет охарактеризовать требования, предъявлявшиеся к проведению губернской рефор-

⁸ Ефремова Н. Н. Судостроительство в России в XVIII – первой половине XIX вв. М., 1993; Институты самоуправления / Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. Ч. и др. М., 1995; Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993.

⁹ Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.). СПб., 2000; Развитие русского права второй половины XVII – XVIII вв. М., 1992.

¹⁰ В историографии этот документ принято сокращенно называть «Учреждением о губерниях».

мы. Некоторые указы Екатерины II и Сената имеют большое значение для исследования процесса открытия Пермского наместничества в 1780-1781 гг.

Самый крупный массив источников составляют *делопроизводственные материалы*. Источники данного вида извлечены из фондов 23 местных государственных учреждений Пермского наместничества, находящихся в государственных архивах Пермской (ГАПО) и Свердловской (ГАСО) областей. Несколько дел, использованных в работе, выявлено в 4 фондах государственных учреждений, находящихся в Российском государственном архиве древних актов (РГАДА). Наиболее полные сведения о повседневной работе местных государственных учреждений содержатся в *журналах присутствий*, которые велись в каждом коллегиальном органе управления. Помимо распорядительной и исполнительной деятельности, в них фиксировались самые различные вопросы, обсуждавшиеся в ходе работы учреждения. Если журналы того или иного учреждения не сохранились или же оно работало не коллегиально, сведения о его работе были получены из дел с входящей корреспонденцией учреждения.

В ходе изучения *мемуаров* современников реформы, касающихся истории ее проведения, в том числе и на Среднем Урале, были получены сведения иллюстративного характера. Они дополняют данные других видов источников о порядке торжественного открытия присутственных мест в наместничествах и дают общее представление об условиях работы в местных государственных учреждениях екатерининской эпохи.

Таким образом, источниковая база исследования является достаточной и репрезентативной для решения поставленных в нем задач.

Научная новизна исследования. Анализ деятельности местного государственного аппарата в работе впервые проведен путем изучения не только его структуры, но и протекавших в нем управленческих процессов, повседневной рутинной работы чиновников. Такое изучение осуществлено на базе первичных делопроизводственных материалов местных государственных учреждений, большая часть которых до этого не была введена в научный оборот. Диссертация впервые дает четкие ответы на вопросы менее масштабного характера: например, чем в последней четверти XVIII в. должность наместника отличалась от должности губернатора, а совместной суд от словесного.

Практическая значимость исследования. Сравнительный анализ различных управленческих систем прошлого при условии его проведения в широких временных и территориальных пределах может открыть новые пути для работы историков. Данную диссертационную работу можно рассматривать как один из первых шагов в реализации столь глобальной научной задачи.

Апробация исследования. Основные положения диссертации изложены в 4 опубликованных работах. Диссертация обсуждена на заседании отдела истории России XVI - XIX вв. Института истории и археологии УрО РАН.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка неопубликованных источников, библиографических списков опубликованных источников и использованной литературы, приложений.

II. Краткое содержание диссертации

Во введении обоснована актуальность и научная новизна исследования, сформулированы цель и задачи, объект и предмет, территориальные и хронологические рамки исследования, дан краткий обзор историографии проблемы, охарактеризована источниковая база.

В главе 1 «Образование Пермского наместничества» рассмотрены условия, в которых функционировала система органов местного управления, - объективные и субъективные. Совокупность объективных факторов определена спецификой территории, в пределах которой действовала управленческая система. Это географические и природно-климатические условия, словный и национальный состав населения, хозяйственная ориентация региона, основные тенденции социального и экономического развития в рассматриваемый период. К субъективным условиям отнесены особенности проведения губернской реформы на Среднем Урале и кадровое обеспечение местного государственного аппарата в 1780-1796 гг.

Особенности развития территории, на которой было образовано наместничество, кратко охарактеризованные в **первом параграфе** главы, изначально ставили перед новой системой органов местного управления следующие задачи:

1. *Коммуникационное обеспечение управления.* Неравномерность заселения Среднего Урала при фискально-статистическом принципе административного деления наместничества (норма - 30 тыс. душ на уезд) означала, что уездные администрации будут обладать неодинаковыми возможностями управления подчиненными территориями. Ирбитскому земскому исправнику связаться с любой точкой своего уезда (площадь - 8,1 тыс. кв. верст) было гораздо проще, чем его коллегам из Верхотурского (52,8 тыс. кв. верст) или Чердынского (53,2 тыс. кв. верст) уездов, в которых до иных населенных пунктов нужно было добираться не один день. В условиях низкого уровня развития сети дорог эта проблема была особенно острой.

2. *Адаптация горнозаводской промышленности к новым органам управления.* Природно-климатические условия территории, вошедшей в состав наместничества, ориентировали ее на преимущественное развитие промышленности, в первую очередь металлургической. С начала XVIII в. снабжая металлом внутрироссийский рынок, обеспечивая им армию и внешнюю тор-

говлю, Средний Урал позволял стране решать задачи внутренней и внешней политики. Поэтому состояние горнозаводской промышленности, успехи и неудачи которой во многом определяли развитие всего региона, в период проведения губернской реформы требовало повышенного внимания руководства наместничеством.

Решение этой задачи должно было сопровождаться *урегулированием социального положения приписных крестьян* Среднего Урала. Актуальность данной проблемы в полной мере продемонстрировала крестьянская война 1773–1775 гг. под предводительством Е. И. Пугачева.

3. При проведении внутренней политики центрального правительства на Среднем Урале местным властям следовало учитывать фактор *этнической и конфессиональной неоднородности населения*. Большинство жителей наместничества (до 90%) были русскими, однако в данных ревизий отмечены коми-пермяки, удмурты, марийцы, ханты, манси, а также татары и башкиры, рассредоточенные компактными группами в южных уездах и исповедовавшие ислам. Среди жителей наместничества, особенно на частных горных заводах, было немало сторонников старообрядческого направления православной веры.

4. Строительство аппарата управления наместничеством требовало *привлечения управленческих ресурсов из других регионов*. Местные дворяне — владельцы горных заводов и поместий — по большей части постоянно проживали в столицах и не могли принимать участия в непосредственном управлении уездами. В городах источником комплектования местных государственных учреждений могли стать лишь мало-мальски образованные купеческие верхи Кунгура и Екатеринбурга, отчасти Соликамска, Чердыни и Верхотурья, а также служащие органов управления горнозаводской промышленностью.

Второй параграф первой главы посвящен анализу проведения губернской реформы на Среднем Урале в 1780–1781 гг. Отправной точкой в истории создания Пермского наместничества является указ Екатерины II от 7 мая 1780 г. В нем было заявлено о намерении правительства переустроить управление регионом в соответствии с «Учреждением о губерниях» и назначении пермским наместником генерал-поручика Е. П. Кашкина, а губернатором — генерал-майора И. В. Ламба. Это были достаточно опытные государственные деятели, по крайней мере, один из них — Е. П. Кашкин — пользовался доверием Екатерины II. Однако ни у него, ни у И. В. Ламба не было опыта службы на Урале и, следовательно, возможности познакомиться со спецификой административной работы в регионе.

В истории проведения губернской реформы на Среднем Урале выделено четыре этапа:

1. 7 мая 1780 г. — 27 января 1781 г. «Предварительные мероприятия». Они включили в себя ознакомительный объезд Е. П. Кашкиным территории будущего наместничества, опреде-

ление его административного устройства и перечня всех подготовительных работ, необходимых для открытия новых присутственных мест. По итогам объезда Е. П. Кашкина правительством 26 ноября 1780 г. приняло решение построить губернскую столицу - город Пермь - на месте Егошихинской слободы при одноименном медеплавильном заводе. Другим результатом знакомства пермского наместника с вверенной ему территорией стал проект переустройства горного ведомства на Среднем Урале, представленный Екатерине II 14 января 1781 г.¹¹¹ Необходимость такого переустройства была обусловлена тем, что прежняя система специальных органов управления горнозаводской промышленностью упразднялась. Проект Е. П. Кашкина можно охарактеризовать как компромисс между стремлением правительства унифицировать систему местного управления и необходимостью учитывать специфику администрирования в сфере горнозаводского дела. Однако он был отвергнут или оставлен до учреждения наместничеств на всей территории дислокации горных заводов. В результате этого вся тяжесть работы по управлению горнозаводской промышленностью Среднего Урала была возложена на казенную палату Пермского наместничества.

2. 27 января - 12 октября 1781 г. «Подготовка к открытию». Этап был начат указом Екатерины II об учреждении Пермского наместничества. В нем утверждалось административное деление наместничества (2 области, в каждой - по 8 уездов) и устанавливался срок его открытия - октябрь 1781 г. Механизмы реализации этого нормативного акта были определены указом Сената от 7 февраля 1781 г. В рамках подготовки к открытию наместничества весной этого года началось размежевание его территории с соседними губерниями, а в упраздняемых местных государственных учреждениях - разбор дел по будущей принадлежности. Работа присутствий и движение денежных средств в этих учреждениях были остановлены 20 сентября 1781 г. В августе-сентябре 1781 г. были организованы выборы кандидатов на должности в новых органах управления от крестьян и городских обществ. Руководящая роль в подготовке к открытию наместничества принадлежала Е. П. Кашкину, организацией исполнения его указаний занимался, в основном, И. В. Ламб. В последние недели перед открытием основное внимание пермский наместник уделял строительству Перми.

3. 12-18 октября 1781 г. «Открытие наместничества». Это была детально разработанная по образцу других наместничеств торжественная церемония, во время которой все прибывшие в Пермь чиновники губернского и большинство уездного уровня были приведены к присяге и ознакомлены с текстами главных нормативных документов, регламентирующих работу новых органов местного управления. Решающим днем процедуры открытия стало 18 октября 1781 г., ко-

¹¹¹ Государственный архив Пермской области (ГАПО), Ф. 316, оп. 1, д. 15, лл. 1-2.

гда начали работу государственные учреждения новой губернской столицы. Этот день, закончившийся народным гуляньем и праздничным фейерверком, считается днем открытия Пермского наместничества.

4. 18 октября - 9 декабря 1781 г. «Открытие уездов». Деятельность губернского центра управления не могла быть успешной без опоры на разветвленную сеть учреждений уездного масштаба. Вслед за празднествами в Перми главным действующим лицам губернской реформы предстояло открыть присутственные места в 15 уездных городах наместничества. Для того чтобы эта процедура не растянулась во времени, Е. П. Кашкиным был детально разработан порядок открытия уездных присутственных мест, сформулированный в специальном предложении Пермскому наместническому правлению 28 октября 1781 г., и назначены чиновники, уполномоченные провести открытие¹². Предложение наместника определяло действия уполномоченных по главным аспектам проведения реформы в уездах (контроль за сбором податей и финансированием казенных предприятий в переходный период, делопроизводство ликвидируемых учреждений, размещение новых учреждений и их личного состава в уездных центрах, процедура открытия присутственных мест). В итоге процесс открытия уездов в Пермском наместничестве занял примерно семь недель и завершился не позднее 9 декабря 1781 г. Принимая во внимание низкое качество дорог, следует признать, что эту важную часть реформы Е. П. Кашкину и его сподвижникам удалось провести быстро.

Организация новой системы органов местного управления вызвала к жизни целый ряд проблем, которые должны были повлиять на облик местного государственного аппарата будущих десятилетий. 9 из 15 уездных центров наместничества получили статус городского поселения только в ходе реформы, и некоторые из них оказались не в состоянии стать средоточием как экономических, так и административных ресурсов своего округа. В этих условиях вновь открытые присутственные места были вынуждены преодолевать самые различные недостатки материального обеспечения управленческой деятельности. Помочь преодолевать такие недостатки были обязаны учреждения губернского центра. Но поскольку город Пермь сам возник одновременно с наместничеством, вопросы организации функционирования в нем аппарата управления, да и просто городской жизни, неизбежно оттягивали на себя значительную часть сил всего региона.

Крупнейшей проблемой была нехватка кадров. Если в губернской столице ощущался дефицит высококлассных чиновников и опытных канцеляристов, то во многих уездах неоткуда

¹² ГАПО, Ф. 21, оп. 2. д. 3, лл. 254-264.

было взять просто приказнослужителей. Это неизбежно должно было сказаться на эффективности работы новых учреждений.

Тем не менее задачи по проведению губернской реформы на Среднем Урале, поставленные центральным правительством, в целом были выполнены. Спустя полтора года после объявления о начале преобразований на территории, сопоставимой с размерами крупного европейского государства, действовало около сотни присутственных мест, образованных в соответствии с «Учреждением о губерниях».

В главе 2 «Система органов местного управления Пермского наместничества» исследуется повседневная работа созданных в ходе губернской реформы местных государственных учреждений, анализируется структура этой системы и характерные для нее управленческие процессы.

На основании «Учреждения о губерниях» все органы местного управления Пермского наместничества классифицированы в главе по различиям их компетенции. (Исключение составляет должность наместника, вынесенная авторами реформы за рамки региональной управленческой системы.) В работе использованы две схемы классификации:

1. На основании территориальных рамок компетенции выделены учреждения губернского, областного и уездного уровня. К *губернским* учреждениям отнесены наместническое правление, казенная палата, палаты уголовного и гражданского суда, совестной суд, губернская прокуратура и приказ общественного призрения. К *областным* учреждениям - верхний земский суд, верхние расправы, губернские магистраты и областное казначейство. Учреждения *уездного* уровня представлены нижними земскими судами, городничими (комендантами), уездными судами с дворянскими опеками, нижними расправами, городовыми магистратами с сиротскими и словесными судами, уездными стряпчими и уездными казначействами.

2. В зависимости от того, какие функции должны преобладать в деятельности учреждения, выделены *административные, судебные, контрольные, хозяйственные* органы, а также органы *социально-культурного обеспечения населения*.

В рамках первой классификации, а внутри нее - на основании второй в **первом параграфе** главы охарактеризованы функции, состав и порядок работы каждого учреждения, а на основе этого определено место каждого учреждения как структурного элемента в системе управления наместничеством.

В деятельности губернских учреждений превалировали функции *организационного* характера. Независимо от того, на каком уровне управления - в центре империи или уезде - возникал вопрос, требующий разрешения, губернские органы обеспечивали это через подчиненные

органы, организуя их работу необходимыми инструкциями и указаниями. Наибольшая нагрузка при этом наблюдалась в деятельности наместнического правления, казенной палаты и палаты уголовного суда. Довольно неопределенным выглядело место в системе управления совестного суда, слабыми - из-за наличия надзорных функций у наместника - позиции губернской прокуратуры.

Областной уровень местного управления оказался не сформирован полностью. Здесь не было создано органа с преобладанием административных функций, подобно наместническому правлению, отсутствовал и аналог приказа общественного призрения. Если «вынести за скобки» значение верхнего земского суда, верхних расправ и губернских магистратов как апелляционных и ревизионных инстанций, то их деятельность носила, в основном, посреднический характер. Они просто пропускали через себя в направлении подчиненных органов организационно-распорядительные документы губернских учреждений и по мере необходимости контролировали их выполнение. Однако дополнительная инстанция на пути документа, особенно в условиях XVIII в., тормозила его исполнение, и с конца 1780-х гг. наместническое правление предпочитало рассылать указы высших государственных органов напрямую в уездные учреждения. Что касается работы по апелляциям и ревизии судебных дел, то здесь более или менее загружены были лишь первые департаменты судов.

Деятельность учреждений уездного уровня носила по большей части *исполнительный* характер. Однако качество исполнения в ряде случаев оставляло желать весьма и весьма лучшего. Главная причина этого - дефицит квалифицированных управленцев на Среднем Урале.

Анализ структуры системы управления наместничеством показывает, что в целом она соответствовала требованиям, изложенным в «Учреждении о губерниях», хотя практика и подкорректировала некоторые устремления авторов реформы. Не удалось довести до конца принцип разделения исполнительной и судебной власти в регионе: на примере работы наместнического правления и городских магистратов можно наблюдать совмещение административных функций с отправлением правосудия или хотя бы участием в нем. С другой стороны, проведенный анализ демонстрирует слабые места управленческой системы:

1. Из трех уровней местного управления только два - губернский и уездный - органично вписывались в традиционную схему реализации властных решений («организатор — исполнитель»). Третий - областной уровень занимал некое промежуточное положение, и в ходе практической деятельности губернские органы начали присваивать некоторые функции областных учреждений в целях повышения эффективности управления.

2. В системе управления наместничеством не оказались предусмотренными способы адаптации к ней горнозаводской промышленности. В результате этого горная экспедиция казенной палаты, в ведение которой перешли заводы Среднего Урала, не смогла эффективно выполнять организационные функции управления ими.

3. Не были полностью реализованы обширные полномочия наместника, установленные законом. В условиях проведения реформы такая должность была необходима, тем более что наместник, например, Е. П. Кашкин, руководил преобразованиями не только на Среднем Урале, но и в Западной Сибири. В дальнейшем, когда вопросы государственного строительства в Пермском наместничестве отошли на второй план, определяющим моментом деятельности наместников должны были стать мероприятия по определению перспективных направлений развития региона, координации интересов имперского центра и специфики жизни на вверенной им территории. Однако этого не произошло.

Подавляющее большинство вопросов, возникающих в ходе управления регионом, и в XVIII в., и в наши дни решается в ходе взаимодействия двух и более государственных учреждений. Необходимость такого взаимодействия вызвана различиями функций и компетенции этих учреждений. Поэтому при анализе повседневной деятельности аппарата местного управления необходимо изучать, как взаимодействовали между собой различные звенья этого аппарата в той или иной управленческой ситуации. Обнаружение при этом устойчивых взаимосвязей учреждений позволяет говорить о механизмах управления – стандартных способах взаимодействия в целях решения проблемы. Во втором параграфе главы продемонстрированы механизмы управления, характерные для типичных управленческих ситуаций, зафиксированных в работе органов местного управления Пермским наместничеством.

«Учреждение о губерниях» предусматривало, что в ходе управления наместничеством возможно взаимодействие нескольких уровней органов управления: высшие и центральные органы государственного управления (сокращенно – «центр»), губернские, областные, уездные органы. Исходя из этого, построена типология управленческих ситуаций, основанная на том, органы какого уровня взаимодействовали в ходе их разрешения:

Тип I. С участием «центра» и губернских органов.

Тип II. С участием «центра», губернских и областных органов.

Тип III. С участием «центра», губернских и уездных органов.

Тип IV. С участием «центра», губернских, областных и уездных органов.

Тип V. С участием только губернских органов.

Тип VI. С участием губернских и областных органов.

Тип VII. С участием губернских и уездных органов.

Тип VIII. С участием губернских, областных и уездных органов.

Тип IX. С участием только областных органов.

Тип X. С участием областных и уездных органов.

Тип XI. С участием только уездных органов.

При помощи данной типологии определено, какую роль тот или иной уровень органов играл в решении управленческих ситуаций. Эти ситуации сгруппированы в параграфе в зависимости от сфер деятельности государственных учреждений, во многом повторяющих их классификацию по функциональному признаку. В качестве таких сфер выделены сословный учет и фискальные мероприятия, административная деятельность, судебная деятельность, хозяйственная деятельность (особо - в плане реализации государственных монополий на производство и продажу соли и вина), социальное и культурное обеспечение населения, а также обеспечение управления наместничеством.

Анализ соотношения типов управленческих ситуаций показывает, что ситуации с участием «центра» составляли всего 7,1% от общего числа. Больше всего эти органы проявляли активность в сфере сословного учета и фискальных мероприятий, обеспечении функционирования местного государственного аппарата. Здесь процент типов I-IV выше, чем в среднем - 10 и 13% соответственно.

На первом месте - тип VII (взаимодействие губернских и уездных органов) - 36,9%. Если прибавить сюда его вариант с областными учреждениями (тип VIII), то получится 54,1%, то есть более половины всех зафиксированных управленческих ситуаций. Таким образом, в результате проведения губернской реформы на Среднем Урале была создана система местных государственных учреждений с действительно высоким уровнем централизации управления.

Второе место занимает тип XI - решение проблем на уровне уезда (18,0%). По сравнению с остальными типами, это безусловно высокий показатель. С другой стороны, его значение демонстрирует, что вопросы управления, в решение которых не вмешивались вышестоящие органы, охватывали менее одной пятой от всего объема. Общие показатели типов, в которых были задействованы уездные органы - 78,4%. Они почти не отличались от степени участия в управлении губернских органов - 77,2%. Зато показатели для областных учреждений в сравнении с ними минимальны - 24,4%. Если же учитывать их работу без участия губернских учреждений, то есть там, где область не являлась передаточной инстанцией - они составляли лишь 4,8%. Это подтверждает вывод о том, что предусмотренный «Учреждением о губерниях» областной уро-

вень на практике не смог органично вписаться в систему управления наместничеством, и со временем его функции стали постепенно переходить к другим звеньям системы.

В **заключении** подведены общие итоги работы. Исследованная в ней система органов местного управления Пермского наместничества функционировала с 1781 г. по 1796 г. и в целом соответствовала требованиям, предъявляемым к местному государственному аппарату «Учреждением о губерниях». Наиболее характерными чертами ее были универсальность, высокая степень внутренней централизации, внешняя децентрализация и сословность. С другой стороны, проведенный анализ вскрывает целый ряд недостатков в работе управленческой системы. Многие из них были характерны не только для нашего региона, но и для большинства провинций Российской империи. Преобразования местного управления при Павле I, начатые указом от 31 декабря 1796 г., следует считать попыткой преодолеть эти недостатки.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Екатеринбургский городской магистрат в системе управления Пермского наместничества (1781-1796 гг.) // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI - XX вв.: Материалы четвертой региональной научной конференции. Новосибирск, 1999. С. 194-199.
2. История местного самоуправления на Урале в XVIII - начале XX вв.: город, село, деревня. Екатеринбург, 1999. - 148 с; табл. (в соавт. с Е. Ю. Алпаримовой, С. В. Голиковой, Н. А. Миненко, И. В. Побережниковым)
3. Проект реформы управления горнозаводской промышленностью Среднего Урала Е. П. Кашкина (1781 г.) // Урал на пороге третьего тысячелетия. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научной конференции. Екатеринбург, 2000. С. 119-121.
4. Местные государственные учреждения России в последней четверти XVIII в.: историографический обзор // Уральский исторический вестник, № 7 (Историческая наука на рубеже II и III тысячелетий: итоги и перспективы). Екатеринбург, 2001. С. 171-186.